УДК 911.3(470)(075.8)

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Андреев, Э.В. Плучевская

Томский политехнический университет
E-mail: emilyval@rambler.ru

Проблема реформирования административно-территориального деления РФ, укрупнения субъектов федерации рассматривается как объективный, необходимый процесс. Отмечается, что объединительные процессы с начала 90-х гг. прошлого века постоянно совершенствуются, проходят на базе горизонтальной и вертикальной интеграции и призваны способствовать полному удовлетворению потребности страны и развитию регионов.

С разной интенсивностью вопрос об изменении административно-территориального деления страны обсуждается с начала 90-х годов прошлого века. На первых порах обсуждение велось в чисто теоретическом плане учеными экологами, управленцами, представителями других отраслей знания. Экологи утверждали, что проблемы сохранения природной среды носят, как правило, межрегиональный характер и в условиях суверенизации субъектов федерации не могут быть решены каждым из них в отдельности. Это, прежде всего, касается сохранения чистоты воды в реках, которые протекают по территории нескольких субъектов федерации и других подобных проблем. Они могут быть решены в пределах территории экономических районов или зон природно-экологического районирования территории страны, с которыми, к сожалению, административно-территориальное деление страны не совпадает. Точно так же, как последнее не совпадает с ареалами экологических ситуаций. Поэтому требуется объединение усилий, а зачастую укрупнение субъектов федерации для решения экологических проблем [1].

В условиях суверенизации субъектов Федерации возникают трудности в системе территориального управления, которые не позволяют реализовать огромные преимущества, заложенные в терри-

ториальном разделении труда, что ведет к потерям и препятствует как полному удовлетворению потребностей страны, так и социально-экономическому развитию отдельных регионов.

Трудности проистекают не только из недостаточного прояснения теории территориального управления в условиях рынка. Так до сих пор среди специалистов в области управления (экономистов, юристов и других) не сложилось четкого представления о перечне объектов и субъектов "территориальной собственности" и сути этой категории. Но и из того, что число регионов (88 сегодня) субъектов Федерации очень велико. В связи с этим очень трудно создавать методики, проводить расчеты, определять вклад каждого региона в экономику страны. Что крайне важно в условиях рыночной системы хозяйствования. Один из возможных выходов из этого положения А.П. Сысоев видит в существенном укрупнении основного звена территориального управления, которое представлено субъектами РФ [2].

Постепенно спокойное обсуждение проблем административно-территориального деления РФ переросло в бурную дискуссию с момента включения в нее политиков.

Начал дискуссию В.В. Жириновский, он предложил образовать в России 7 больших губерний, ликвидировать национальные образования (автономные республики, области, национальные округа) не избирать, а назначать губернаторов. Последнее, с его точки зрения, отвечает менталитету народа и исторической традиции, поскольку Россия всегда жила либо под царями, либо под императорами и генеральными секретарями. Подобные преобразования призваны были сохранить целостность России в условиях отчетливо проявившейся центробежной тенденции и суверенизации субъектов Федерации, укрепить власть федерального центра.

Идею В.В. Жириновского приняли неоднозначно. Ее поддержали ряд политиков и губернаторов, в частности: Э.Э. Россель, Ю.М. Лужков, А.Г. Тулеев, В.М. Кресс и другие. Появились предложения о создании Уральской и дальневосточной республик, возродилась идея отделения Сибири от России или представления ей автономии в составе РФ. Против высказались М. Шаймиев, М. Рахимов и другие руководители автономных республик. Особо возражали против нововведения богатые национальные округа: Ханты-Мансийский, Ямало-ненецкий и другие.

После бурного обсуждения идеи В.В. Жириновского в начале 90-х годов прошлого века интерес к ней поубавился, дискуссия приобрела вяло текущий характер. Подобный ее ход продолжался вплоть до 2003 г., когда в СМИ появились сообщения о том, что готов проект объединения субъектов федерации в более мощные административно-территориальные образования. В этой связи Э.Э. Россель вновь говорит об Уральской республике. Губернатор Приморья, о создании на Дальнем Востоке Океанической, и Материковой губерний, на территории Западной Сибири речь идет о создании Северной и Южной Западно-Сибирских губерний.

Отличие бурно идущей ныне дискуссии от ее начала в 90-х годах прошлого века состоит в том, что она носит эмоциональный характер на уровне, что потеряет и что приобретет, скажем, Томская область в случае ее объединения с Новосибирской и Омской областями. Каких-либо новых политических и экономических обоснований в целесообразности преобразований не приводится, за исключением того, что некоторые участники дискуссии полагают, что укрупнение субъектов Федерации существенно уменьшит число чиновников и расходы на управление, что в практике российской едва-ли имело место в прошлом. Наряду с бурно текущей дискуссией сегодня практически на всех уровнях государственного устройства проходят или намечаются к осуществлению преобразования, ведущие к изменению административно-территориального устройства РФ на муниципальном уровне. В этой связи следует заметить, что процесс административно-территориальных преобразований в России идет уже давно в экономической и политической сфере. Он носит объективный характер и обусловлен сменой общественного строя и в какой-то мере тем, что правящая элита не определилась окончательно, что она хочет построить и в путях движения к конечному результату.

В начале 90-х годов прошлого века в экономике и государственном строительстве преобладала горизонтальная интеграция, вертикальная проявлялась слабо. Субъекты Федерации проглотили слишком много суверенитета и не смогли его переварить. Поняли, что в одиночку не прожить и стали объединяться в межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. Появились – "Сибирское соглашение", "Центральная Россия" и другие межрегиональные образования. Сегодня их восемь.

Они создали координационный совет для решения общих для ассоциаций вопросов. В него вошли руководители ассоциаций и их исполнительные директора. Во главе совета стал Е.С. Строев, который был тогда руководителем верхней палаты Федерального собрания РФ, возглавлял ассоциацию Центрально-Черноземного региона, будучи губернатором Орловской области. Ассоциации межрегионального сотрудничества сыграли очень важную роль в становлении политической стабильности в стране, локальных и общероссийского рынка. На их собраниях присутствовали президенты России. Так, Б.Н. Ельцин присутствовал на собрании "Сибирского соглашения" в Новосибирске, В.В. Путин – в Томске и Иркутске. Однако их правовой статус законом не был закреплен. Правда, правительством РФ 16 сентября 1993 г. было принято постановление № 918 "О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов федерации и органов местного самоуправления", но в нем фиксировался только факт образования ассоциаций и одобрялась их деятельность.

С течением времени решения ассоциаций, местное законотворчество субъектов федерации пришли в противоречие с федеральным законодательством и чтобы привести их в соответствие были созданы федеральные округа с представителями президента в них. Сегодня собрания ассоциаций проходят под председательством представителя президента, либо его заместителей. Так, недавно, заседание координационного совета "Сибирского соглашения" по сельскому хозяйству в Новосибирске вел Драчевский, а по лесу в Томске – его первый заместитель. Вместе со становлением вертикали власти существенно ограничены возможности губернаторов и деятельность ассоциаций, которые выполнили свою историческую роль.

Следует заметить, что образование федеральных округов внесло коррективы в экономическое районирование страны. Так, по указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 "О полномочном представительстве Президента в федеральном округе" в состав Уральского федерального округа помимо Курганской, Свердловской, и Челябинской областей включена Тюменская область, входящая в соответствии с сеткой экономического районирования России в Западно-Сибирский экономический район. Республика Башкортостан, Оренбургская и Пермская области, традиционно относящиеся к Уральскому экономическому району, включены в состав Приволжского федерального округа. Между тем, многие специалисты придерживаются мнения о нецелесообразности отделения от Уральского экономического района этих трех субъектов РФ, являющихся частью его хозяйственного комплекса. Таким образом, реформированию подвергается не только административно-территориальное устройство, но и экономическое районирование РФ [3].

Ближе к середине 90-х годов прошлого века в России набрал обороты процесс вертикальной интеграции. Образовались мощные холдинги с замкнутым производственным циклом от добычи сырья до готовой продукции, поставляемой на экспорт, типа ЮКОС, ЛУКОЙЛ, ИНТЕРРОС. Это преимущественно сырьевые образования, которые все больше средств вкладывают в глубокую переработку исходного сырья и даже в фондообразующие отрасли. ИНТЕРРОС производит конкурентно способное электрооборудование и поставляет его на мировой рынок.

Предприятия этих холдингов расположены по всей территории России от Западных границ до Дальнего Востока практически во всех субъектах Федерации и даже странах СНГ. Это существенно осложняет решение производственных, социальных и других проблем, поскольку приходится договариваться с местными администрациями по каждой из них, сдерживает производство, ведет к большим трансанкционным издержкам. Поэтому представители этих холдингов для решения тех или иных проблем все чаще выходят на правительство, Федеральное собрание, президента.

Складывается режим постоянных консультаций между властными структурами и представителями крупного бизнеса по моделям развитых стран, в процессе которых вырабатываются взаимоприемлемые решения, для власти и бизнеса. Особенно успешно подобный механизм действует в Южной Кореи и других странах. Нечто подобное имеет место и в России. Президент и правительство постоянно обсуждают важные социально-экономические проблемы с Союзом промышленников и предпринимателей и другими представителями бизнес-структур. Властные структуры по сути дела являются политической надстройкой над экономическим базисом.

Крупный бизнес кровно заинтересован сегодня в сокращении числа субъектов Федерации. В этом же заинтересованы властные структуры, поскольку региональные власти в субъектах Федерации сохраняют многие реликты советской власти и досаждают Федеральным властям своими законодательными инициативами и требованиями.

Все это позволяет сделать вывод, что реформа в административно-территориальной сфере неизбежна. И начало ее мы видим в объединении Коми-Пермяцкого национального округа с Пермской областью в образовании Пермского края. В создании и работе инициативных групп в ряде субъектов Федерации, направленной на их объединение. В частности, Корякского национального округа с Камчатской областью, Усть-Ордынского Бурятского национального округа с иркутской областью, республики Горный Алтай с Алтайским краем. Объединение этих и других слабых в экономическом отношении территорий с более сильными будет способствовать их экономическому и социальному подъему.

В тоже время вряд ли целесообразно объединять состоявшиеся, самодостаточные субъекты Федерации. В частности, Свердловскую и Челябинскую области, следуя предложению Э.Э. Росселя, или области и край Западной Сибири, которые в свое время выделились из Западно-Сибирского края, а затем в годы Великой Отечественной войны, из Новосибирской области. Это было сделано в интересах территорий для лучшего использования их ресурсов и возможностей. В любом случае всякое объединение предполагает точный просчет экономических, социальных и прочих его последствий.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", поэтапно вступающим в действие с 1 января 2005 г., существенные перемены вносятся в жизнь муниципальных образований. Закон пересматривает территориальную организацию местного самоуправления в России. Характеристики территорий конкретного муниципального образования теперь зависят от присвоенного ему статуса: поселение, муниципальный район, городской округ и так далее. При нарезке новых административно-территориальных единиц неизбежно возникнут проблемы, потому что закон

формулирует свои требования по территории весьма расплывчато, передавая инициативу по их формированию властям субъектов Федерации и предоставляя им право действовать исходя из местных условий. Последнее разумно, поскольку территория России велика и единообразного решения проблем во всех субъектах Федерации быть не может.

Однако в некоторых субъектах Федерации появились идеи расширения городских земель за счет включения в новые образования сельских районов. Мотивируются подобные идеи недостатком земель для нового городского строительства и другими причинами. Мы уже имели печальный опыт разъединений, когда были образованы властные органы для руководства промышленностью преимущественно в городах и сельским хозяйством на селе и объединений в виде совнархозов. Известно, что они не дали положительных результатов. Вряд-ли осуществление нынешних идей что-то изменит к лучшему. Опыт Запада, на который мы постоянно ссылаемся и зачастую копируем, где местное самоуправление функционирует весьма эффективно, однозначно свидетельствует о том, что малые и средние компактные города хозяйствуют более успешно, чем крупные мегаполисы. Очевидно, что в случае объединения городов и сельских территорий многое потеряют как горожане, так и селяне.

В федеральной целевой программе "Социальное развитие села до 2010 года" утвержденной постановлением правительства 3 декабря 2002 г. отмечено, что для основной массы сельских поселений характерна бытовая неустроенность. Комплексную застройку и благоустройство имеют только 10 тыс. сельских поселений, частично обустроено 50 тыс. и более 90 тыс. не вовлечены в этот процесс. На низком уровне на селе не только бытовая, но и социальная, производственная инфраструктура. В результате негативных тенденций на селе стремительно ухудшается демографическая ситуация. В структуре сельского населения преобладают пожилые люди. Кризисное состояние села объясняется резким спадом сельскохозяйственного производства [4].

Очевидно, что в случае присоединения сельских территорий к городам потребуются огромные средства для их обустройства. На строительство и ремонт дорог, жилищно-коммунальных коммуникаций, поддержание здоровья сельских жителей и другие социальные нужды. Восстановление производственной инфраструктуры и создание новых рабочих мест. При этом налоговой базы городу село не прибавит. Учитывая, что бюджеты абсолютного большинства городов России дефицитны, осуществление подобных предположений породит новые неразрешимые для местного самоуправления проблемы.

Потеряют и жители села, получив статус горожанина. Прежде всего, земельные наделы. Они на селе, особенно в регионах Сибири и Дальнего Востока, велики и размер их практически не ограничивают. В городе они редко превышают 6 соток. Налоги на городские земли существенно выше, чем на сельские, как и цена земли в городе. В силу этого новые горожане вряд ли смогут приобрести землю и ограничатся 6 сотками. Отчего пострадают как селяне, так и горожане, поскольку сократится производство сельхозпродукции на приусадебных участках, сократится ее предложение, вырастут цены.

Менталитет селянина и горожанина существенно различается. Стирание граней между ними требует времени, порой очень длительного. Поэтому продолжительное время в обществе существует дисбаланс отношений, который негативно сказывается на всех сторонах его жизнедеятельности.

И, наконец, значительна роль села в формировании характера нации, духа народа.

Таким образом, необходимость реформирования административно-территориального деления страны вызывается несоответствием его состояния сегодня сложившимся хозяйственным комплексам, требованиям экологии, системы управления. Однако, важно при этом, чтобы новые административно-территориальные образования давали простор для рыночной деятельности. Чтобы форма соответствовала содержанию.

Очевидно, что всякие административные преобразования должны способствовать экономическому росту и развитию, решению задач, стоящих перед страной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабина Ю.В., Михайлова Н.Д. Методические подходы к классификации субъектов РФ по характеру экологических проблем для целей государственного управления // Вестник МГУ. — 1996. — № 4. — С. 43–55.
2. Сысоев А.П. Некоторые вопросы реформирования территориального управления экономикой // Вестник МГУ. — 1997. — № 4. — С. 59–69.
3. Гохберг М. Уральский федеральный округ // Экономист. — 2004. — № 2. — С. 55–70.
4. Огарков А. Социальное обустройство села и природная рента // Экономист. — 2004. — № 3. — С. 80–84.